

“Uma década para a Segurança Social portuguesa”

Introdução

A sustentabilidade de qualquer sistema de pensões é determinada pelo crescimento do número de contribuintes e pela contribuição média (os fluxos de entrada de fundos) e do número de pensionistas e pensão média (os fluxos de pagamentos que lhe são exigidos).

No período mais recente estas duas dinâmicas têm sido divergentes, com uma redução acentuada das contribuições para o sistema em virtude das reduções salariais e, mais importante, da queda do emprego, e, em simultâneo, um aumento tendencial das despesas em pensões, subsídios de desemprego e acção social. Esta evolução tem penalizado a sustentabilidade da Segurança Social e tem que ser alterada.

Um dos mais importantes benefícios para a vida pública nacional do Relatório “Uma década para Portugal” foi o de demonstrar que, antes de “garantir” resultados, é necessário definir as políticas e os instrumentos a utilizar. O Relatório não foi um exercício de subjugação da política à técnica. O Relatório foi um exemplo de como se pode colocar a economia ao serviço da política e do futuro. A demonstração de que o caminho é longo já teve, entretanto, episódios reveladores. Já assistimos a mais um exercício de ilusionismo económico, que nos tenta garantir o coelho escondendo-nos as cartas. Mais do mesmo, portanto.

Esta nota insere-se no princípio que motivou a elaboração do cenário económico e aborda de forma detalhada as medidas inseridas no Relatório que têm incidência directa na sustentabilidade do sistema de protecção social. Estas medidas foram desenhadas em torno dos seguintes princípios: (i) diversificação das fontes de financiamento da segurança social; (ii) introdução de maior equidade no sistema de protecção social; (iii) redução temporária do esforço contributivo e das restrições de liquidez das famílias portuguesas.

Estas medidas constituem um forte estímulo à criação de emprego.

A revisão da lei de bases da Segurança Social em 2007 constituiu um passo decisivo para a melhoria da sua sustentabilidade, em particular porque instituiu, de uma forma inovadora, um conjunto de mecanismos automáticos de reequilíbrio do sistema. As alterações mais relevantes conduzem à aproximação actuarial do valor das pensões às condições económicas gerais e à evolução demográfica (esperança de vida, por exemplo) dos pensionistas e da população.

O sistema actual é um sistema de repartição, em que o pagamento das pensões é realizado com as contribuições presentes e dispõe de um fundo destinado a fazer a gestão conjuntural em face a desenvolvimentos adversos nos níveis de emprego e de salários. Este fundo não se encontra devidamente aprovisionado, mas também não foi chamado a intervir no pagamento de despesas da segurança social durante o período de crise que atravessamos.

A capacidade da actividade económica corrente em fazer face ao valor das pensões correntes, foi colocada em causa pela dimensão da queda do emprego que se verificou desde 2008. Nesse ano, o emprego chegou a atingir o valor de 5 milhões e 200 mil trabalhadores e desde essa data

perderam-se cerca de 550 mil empregos, quer de trabalhadores por conta de outrem, quer de trabalhadores independentes.

A evolução económica recente, em conjunto com o aumento de despesa da Segurança Social em pensões, subsídio de desemprego e apoios sociais, provocou um desequilíbrio das contas dos sistemas de previdência e apoio social (contributivo e não-contributivo) que é urgente ultrapassar. O Estado, enquanto garante do funcionamento do sistema, deve envidar todos os esforços para, com as políticas públicas de que dispõe, colocar o país numa trajectória de crescimento. A sua demissão de executar estas políticas é intolerável e incompatível com a confiança que pretendemos transmitir quer aos actuais, quer aos futuros pensionistas.

Para esse efeito o Relatório “Uma década para Portugal” apresenta um conjunto de medidas com o objectivo de aumentar a sustentabilidade dos diferentes sub-sistemas da protecção social.

O estímulo ao emprego é conseguido através de alterações estruturais na afectação de trabalhadores e empresas, com mudanças profundas nos mecanismos de incentivos à contratação, à rotação de trabalhadores, mas também à inovação e internacionalização da economia portuguesa. As alterações a promover na Administração Pública deverão também aumentar o produto potencial da economia portuguesa e desta forma o seu crescimento no futuro.

Mas há também incentivos directos à criação de emprego, quer através da redução dos custos das empresas, quer do aumento da procura interna por desagravamento fiscal sobre as empresas e as famílias.

Esta nota detalha o impacto económico de dois destes estímulos: (i) a redução gradual e temporária da taxa contributiva para a Segurança Social a cargo dos trabalhadores e (ii) a diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social, conseguida através da criação do IRC Social, da criação de um Imposto Sucessório sobre as grandes heranças e de uma taxa penalizadora da rotação excessiva de trabalhadores. Em contrapartida destas novas fontes de receita reduz-se de forma gradual, mas permanente, a taxa contributiva para a Segurança Social a cargo das empresas.

Não é possível repor a sustentabilidade da Segurança Social através de cortes nas suas prestações. Estes cortes significam colocar em causa o contrato social existente entre o Estado e os beneficiários, com consequências desastrosas para os actuais pensionistas, mas também para a continuidade do sistema e para a sua capacidade de obter novos fundos e contribuições. Um contrato que está sistematicamente a ser reescrito por uma das partes perde eficácia. Por isso, no Relatório não está prevista nenhuma alteração do contrato com os actuais pensionistas.

A redução do emprego observado na economia portuguesa não teve um carácter cíclico, mas decorreu das medidas implementadas no contexto do Programa de Ajustamento. Não se pretende neste documento discutir a inevitabilidade do ajustamento. Pretende-se apenas reconhecer que determinadas políticas, que podem ser necessárias para atingir certos objectivos, têm um impacto negativo noutras dimensões económicas, que não pode ser esquecido.

Por exemplo, uma redução generalizada dos salários coloca em causa:

- a estabilidade do sistema financeiro, por aumento do incumprimento de crédito e redução da base de financiamento dos bancos;
- as contas públicas, por redução das receitas fiscais e aumento da despesa social;
- a evolução demográfica do país, por aumento dos fluxos emigratórios da população mais

- jovem e qualificada;
- a capacidade produtiva, por contracção da procura interna e redução do investimento;
 - a sustentabilidade da Segurança Social, porque a redução da base contributiva obriga a cortes nas pensões em pagamento, que elas próprias desencadeiam uma sucessão de efeitos negativos na economia que se propagam no sistema económico.

Assim, um corte de salários que ocorre em simultâneo com um choque orçamental negativo significativo, com redução do investimento público e aumento de TODOS os impostos e taxas existentes, potencia todos os problemas acima. O resultado final é o empobrecimento da economia, mas mais importante para o nosso exercício é a impossibilidade de atingir os objectivos inicialmente assumidos, o que requer a adopção de medidas de uma dimensão bastante superior à inicialmente assumida.

Nesta nota:

- descrevemos sumariamente o sistema de protecção social e a sua evolução recente
- apresentamos as medidas de redução da taxa contributiva e o seu impacto económico, em particular
- o impacto na sustentabilidade do sistema de Segurança Social, no curto e médio prazo
- o impacto nos salários e nas pensões da redução da taxa contributiva
- discutimos o impacto dos cortes salariais e do desemprego no processo de formação das pensões
- apresentamos uma simulação do corte das pensões em pagamento no valor de 600 milhões de euros
- rebatemos os números alternativos que têm sido apresentados para o impacto das medidas do Relatório

Esta nota deve ser lida como um complemento ao Relatório, bem como ao documento de resposta às 29 questões apresentadas a esse Relatório pelo PSD.

1. A evolução recente do sistema de protecção social

O sistema público de segurança social tem como objectivo garantir a provisão de benefícios obrigatórios para os quais, devido a falhas de mercado, a provisão privada é insuficiente ou inexistente. A segurança social pública tem ainda como objectivos garantir um nível de coesão e equidade social e o crescimento económico sustentável. Estes princípios baseiam-se num sistema com carácter de universalidade, em que as prestações e as contribuições dos seus participantes devem ser compatíveis com o crescimento económico e o emprego, mantendo uma dimensão redistributiva eficaz.

O sistema é financiado maioritariamente através de uma taxa contributiva, que funciona em termos económicos como um prémio de seguro e que visa cobrir um conjunto de contingências bem definidas. Este seguro é obrigatório e tem uma dimensão de solidariedade, que consubstancia não apenas o papel de redistribuição do Estado, mas também o custo individual que qualquer cobertura de riscos comporta, quer de um ponto de vista actuarial, quer económico. O financiamento do sistema é complementado através do sistema de impostos, com consignações pontuais, como é o caso do IVA Social e de transferências directas do Orçamento do Estado (outras fontes de financiamento, como receitas de capital e transferências europeias são menos relevantes para a análise aqui realizada).

O sistema de segurança social tem dois regimes: não-contributivo e contributivo

O primeiro é financiado através do sistema de impostos não possuindo, portanto, a dimensão sinalagmática que deve caracterizar a componente contributiva. Algumas das componentes deste regime correspondem a despesas que se irão extinguir, quer porque correspondem a regimes fechados (rurais), quer porque a sua natureza tende a ser fortemente minoritária (pensão social), enquanto outras componentes visam a cobertura de necessidades imediatas, de combate à pobreza, como o subsídio social de desemprego, o complemento solidário para idosos o rendimento social de inserção ou o abono de família, atribuídos mediante condição de recursos

Na dimensão contributiva, a principal cobertura do sistema são as pensões, mas existe um conjunto de contingências imediatas que são também relevantes (subsídio de desemprego, doença e parentalidade). O sistema de pensões, pela sua relevância económica, social e financeira deve ser considerado separadamente.

A taxa contributiva para a segurança social tem o valor de 34.75%, das quais o sistema de pensões representa 26.94 p.p., ou seja quase 80% do total das contribuições. Este valor é bastante substancial e deve permitir financiar as obrigações com pensões assumidas pelo sistema público.

Em Outubro de 2013 existiam 2.264.768 trabalhadores com contribuições para a Segurança Social que pagavam (conjuntamente com as entidades patronais) uma taxa de contribuição igual a 34,75%. Estes trabalhadores tinham uma contribuição média de 279 euros (um salário base de 803 euros). No mesmo mês 444.983 pagavam uma taxa inferior a 34,75%. A contribuição média destes trabalhadores era de 74 euros. Se estes trabalhadores pagassem a taxa de contribuição normal teríamos uma receita acrescida de 461 milhões de euros. Parte desta diferença, na medida em que não esteja associada a menores direitos de constituição de prestações sociais, alimenta o défice de financiamento do sistema, o que nunca é explicitamente referido.

O sistema é gerido com um princípio de repartição e com uma função de redistribuição, devendo estar sempre presente a sua sustentabilidade. A recente combinação de factores, entre os quais o envelhecimento da população (pelo efeito cumulativo de baixa fecundidade, menor mortalidade à nascença, maior esperança de vida, queda de imigração jovem e aumento da emigrantes em idade activa) e o reduzido crescimento económico das últimas décadas potenciou dúvidas em torno da sustentabilidade do sistema de segurança social.

Desde 2009, e especialmente desde 2012, o sistema previdencial de segurança social assistiu a uma preocupante evolução do seu equilíbrio financeiro.

Tal foi devido a três razões fundamentais:

- Uma quebra significativa das contribuições e quotizações cobradas em resultado da evolução económica. Considerando apenas os trabalhadores por conta de outrem, entre 2011 e 2014, registou-se uma redução do número de contribuintes (menos 2 milhões e 582 mil contribuintes mensais, que aqui representam o número trabalhadores em cada mês, ou o equivalente a 215 mil contribuintes anuais a doze meses). Isto quer dizer que em 2014 o sistema registou quase um mês completo a menos de contribuições. No mesmo período o salário base médio caiu 1.6 por cento, de 869 euros para 855 euros. Globalmente, estes dois canais representaram uma perda anual de 953 milhões de euros nas contribuições para a Segurança Social.
- Um crescimento, apesar das medidas de congelamento entretanto aprovadas, das despesas

com pensões que, entre 2009 e 2014, rondou os 2,1 mil milhões de euros apesar de nos últimos anos apenas terem sido actualizadas algumas das pensões mínimas.

- Um acréscimo substancial das despesas com prestações de desemprego – cerca de 700 milhões entre 2009 e 2013.

Na verdade, do cenário apresentado para variação do valor global de despesa com pensões resulta um crescimento médio anual desde 2009 de 3.8% e uma projecção de crescimento anual (com congelamento dos valores nominais salvo para as pensões de valores mais baixos) de 2.1% para os próximos anos. Este último valor, que é obtido através da contenção no crescimento nominal das pensões a pagamento, não indicia por si só problemas de sustentabilidade do sistema, desde que se observe um crescimento razoável do PIB nominal. No entanto, denota uma fragilidade do sistema quando associada a alterações conjunturais da economia e dos níveis de emprego.

Mesmo com a recuperação de uma parte considerável das recentes perdas cíclicas do sistema, a evolução demográfica permite antecipar que a esta realidade se possam vir a juntar, num futuro não muito longínquo, problemas estruturais de financiamento em virtude da demografia dos pensionistas ser essencialmente oposta à demografia dos contribuintes para o sistema.

2. As medidas de redução da taxa contributiva e os seus impactos económicos

2.1 Diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social

A proposta alarga o financiamento da segurança social com a consignação de parte da receita do imposto sobre pessoas colectivas (IRC), de um novo imposto sobre heranças de elevado valor e das receitas adicionais geradas pela taxa de penalização da rotação excessiva.

A componente de financiamento por via do IRC não passa por um agravamento das taxas face à situação actual, mas sim pela eliminação da redução do IRC prevista na Reforma do respectivo Código. Esta é a única alteração à Reforma do IRC que é promovida por esta proposta. As restantes disposições da Reforma manter-se-ão válidas.

Em contrapartida desta alteração da base de financiamento e atendendo às dificuldades específicas do sector empresarial português propõem-se uma redução da taxa contributiva para a segurança social a cargo dos empregadores. Esta redução ocorrerá de forma gradual, à medida que se consolidam as fontes de financiamento alternativas com o seguinte ritmo: 1,5 p.p. em 2016, 1,5 p.p. em 2017 e 1 p.p. em 2018. Isto significa, que se irá acompanhar a execução orçamental das formas alternativas de financiamento de forma que o efeito conjugado da descida da taxa contributiva seja compensado pelo acréscimo nas outras fontes de financiamento.

O contributo conjunto destas medidas de financiamento e de redução de taxas será o de estimular a oferta e a capacidade de contratação dirigida a emprego mais estável.

Tomando como referência as contribuições de Outubro de 2013, os 4 p.p. envolvidos nesta medida constituem um estímulo à economia de cerca de 850 milhões de euros. Este valor considerará apenas a redução das contribuições aplicadas ao salário base de todos os trabalhadores com contrato permanente e com uma taxa de contribuição efectiva igual a 34.75%.

Esta seria a receita directa perdida com a medida sem ajustamento do comportamento dos agentes económicos. Note-se que em nenhum dos anos da legislatura a perda de receita será deste valor porque a redução da taxa contributiva gera um estímulo à actividade económica que gera receitas de contribuição para a segurança social, de impostos directos e indirectos e diminuição de despesas sociais.

A medida constitui um importante sinal de incentivo à criação de emprego permanente e consequentemente um estímulo à estabilidade laboral e à produtividade do trabalho nas empresas portuguesas.

2.2 Redução da taxa contributiva para a Segurança Social a cargo do trabalhador

A taxa de contribuição para a segurança social na componente do trabalhador é reduzida de forma generalizada num montante até 4 p.p.. A redução será feita de forma gradual entre 2016 e 2018, ao ritmo de 1,5% em 2016, 1,5% em 2017 e 1% em 2018. Posteriormente a medida deverá ser revertida à taxa de 0,5% por ano. A medida é aplicada apenas a trabalhadores com menos de 60 anos.

O financiamento da medida é feito através do ajustamento das pensões num valor actuarialmente neutro para o sistema como um todo. Quer isto dizer que as pensões verão reflectidas as menores contribuições realizadas durante o período de aplicação da medida. O cálculo do impacto desta medida nas pensões varia entre 1.25% e 2.6%, mas só terá esta dimensão nas pensões a pagar a partir de 2027. As pensões mínimas não serão afectadas por esta medida.

A medida abrange os trabalhadores independentes, cujo esforço contributivo foi particularmente reforçado ao longo dos últimos dez anos. Desta forma pretende-se contribuir para a redução das dificuldades sentidas pelos “falsos recibos verdes” que são os mais sacrificados pela crescente precarização das relações laborais em Portugal.

A medida não tem qualquer impacto nos atuais pensionistas, nem nas pensões a pagar nos próximos 5 anos, já que os trabalhadores com idade superior a 60 anos estão excluídos da medida. A redução programada (actuarialmente justa) das pensões na componente do trabalhador apenas começaria a ter efeito (parcial, de início) a partir de 2021. E não constitui uma alteração do contrato existente com o trabalhador. E não há redução do rendimento do trabalhador, porque há uma redução simultânea e actuarialmente idêntica das contribuições e dos benefícios.

Tomando como referência as contribuições de Outubro de 2013, esta medida constitui um estímulo à economia de cerca de 1050 milhões de euros e não tem impacto directo nas metas orçamentais, se enquadrada como reforma estrutural ao abrigo do Tratado Orçamental. Contudo, ao contribuir para recuperar a economia e o emprego no imediato, melhorará a posição orçamental da economia portuguesa.

A medida tem assim subjacentes os seguintes princípios económicos:

- Permitir um aumento do salário líquido dos trabalhadores;
- Aumento da procura interna, via investimento e consumo;

- A actual geração “pede emprestado a si própria”, não há nenhuma transferência intergeracional;
- Não se coloca em causa as pensões já formadas ou próximo de serem constituídas;
- A medida é, intertemporalmente neutra do ponto de vista orçamental.

2.3 A calibração das medidas

O modelo macroeconómico utilizado recorre às metodologias habitualmente utilizadas para calibrar o impacto de medidas de política com base na utilização de informação de base microeconómica. No caso concreto de medidas que incidem sobre taxas contributivas, este impacto é simulado através de uma alteração das taxas efectivas que incidem sobre os agregados relevantes, neste caso a massa salarial. A massa salarial é uma variável endógena, pelo que não é possível aplicar uma redução nominal no modelo.

A calibração foi realizada recorrendo-se aos dados relativos às contribuições sociais do ano de 2013. Para o caso da redução aplicada à taxa contributiva a cargo das empresas este valor representa o montante que nesse ano correspondia à redução da contribuição social a cargo da entidade patronal em 4 pp. aplicada ao salário base para os contractos permanentes sujeitos a uma contribuição efectiva de 34.75%. Este montante era, em 2013, de 850 milhões de euros. Para o caso da taxa a cargo dos trabalhadores a taxa foi calibrada de modo a que a taxa efectiva de contribuição fosse reduzida num valor que corresponderia em 2013 ao montante de 1050 milhões de euros, o valor de 4 p.p. das contribuições sobre o salário base, aplicada aos trabalhadores com menos de 60 anos de idade, e adicionalmente de 4 p.p. das contribuições relativas aos trabalhadores independentes.

A implementação no modelo da redução planeada nos anos de 2016, 2017 e 2018 resulta da aplicação de uma descida da taxa contributiva para a segurança social a cargo da entidade empregadora nestes anos proporcionalmente idêntica à que teria existido se a medida tivesse sido aplicada em 2013, tendo em conta a evolução da base de incidência e da taxa efectiva desde então. Tecnicamente, esta redução da contribuição é introduzida no modelo como uma alteração permanente da taxa de contribuição implícita nos anos de 2016 a 2019.

Seria totalmente impossível simular uma medida desta natureza através da introdução, ano a ano, do seu impacto nominal na receita de contribuições. Simular medidas desta forma só é possível quando o modelo de simulação não entra em linha de conta com o impacto económico das medidas. Ou seja, quando não se trata de um verdadeiro exercício de simulação económica, mas de um exercício contabilístico em que as medidas não interagem com a envolvente económica. Esse não é o caso neste exercício de simulação. Assim, a simulação torna endógeno o impacto da redução da taxa, cujo efeito na receita de contribuições é o resultado da multiplicação de uma taxa contributiva mais reduzida com o nível de emprego. No entanto, o nível de emprego é ele próprio o resultado do estímulo à economia gerado pela mais reduzida taxa de contribuições.

Os cálculos que têm vindo a público têm subjacente uma abordagem ao exercício de simulação que ignora todos estes efeitos de interacção entre as políticas e a economia.

3. O impacto macroeconómico das medidas com incidência directa na sustentabilidade da segurança social

Nesta secção apresentamos o impacto macroeconómico das medidas de redução da taxa contributiva dos trabalhadores e dos empregadores, bem como das fontes alternativas de financiamento e das despesas com pensões e com a condição de recursos. Estas medidas têm um impacto positivo na sustentabilidade da Segurança Social já que induzem um efeito positivo no crescimento económico e na criação de emprego que permite relançar a economia portuguesa, reduzindo os níveis de desemprego e de despesa social.

Nos 4 anos da legislatura, o conjunto de medidas tem um impacto positivo no crescimento da actividade de 0.8 pontos percentuais do PIB e representam uma redução da taxa de desemprego de 0.2 p.p. e um crescimento do emprego de 0.6 p.p. (Tabela 1) Estes efeitos positivos sobre a economia são obtidos com uma redução simultânea da receita e da despesa total das Administrações Públicas, conseguidas através das reduções das taxas contributivas e da redução das despesas sociais face ao cenário base com o congelamento das pensões e uma maior equidade nas despesas sociais.

O impacto global no saldo das Administrações Públicas é nulo, com uma ligeira deterioração em 2017 e 2018, mas com impacto positivo em 2016 e em 2019. Demonstra-se, desta forma, que, no curto e médio prazo, não há nenhuma deterioração das condições financeiras do Estado justificada por estas medidas. Pelo contrário, há um crescimento sustentado da economia promovido pelo conjunto destas medidas.

Na Tabela A1 em anexo apresentam-se dados mais detalhados para algumas variáveis.

A perda de receita directa considerada com as duas medidas de redução da taxa contributiva foi calibrada conforme descrito anteriormente: 612 milhões de euros em 2016, de 1166 milhões de euros em 2017, 1721 em 2018 e 1722 em 2019.

No entanto, o impacto final no saldo das Administrações Públicas, medida face ao cenário base é bastante mais reduzido e representa uma melhoria de 158 milhões de euros em 2016, uma deterioração de 110 milhões de euros em 2017 e de cerca de 159 milhões de euros em 2018, quando a medida atinge o seu valor mais elevado de estímulo. Em 2019, este valor já é positivo, com uma melhoria do saldo de 174 milhões de euros.

A diferença entre a perda de receita directa e o impacto final no saldo decorre de um conjunto de efeitos que importa considerar e quantificar. O impacto positivo sobre o consumo e sobre a actividade económica deste conjunto de medidas permite criar cerca de 31 000 postos de trabalho em 2019, beneficiando a receita de impostos sobre o rendimento e património em cerca de 680 milhões de euros. Adicionalmente, a criação de emprego reduz o número de desempregados e, por esta via, a despesa com o pagamento de subsídios de desemprego em cerca de 50 milhões de euros em 2019.

Tabela 1

Sustentabilidade da Segurança Social

	Impacto			
	2016	2017	2018	2019
Administrações públicas				
Saldo orçamental	0,1	-0,1	-0,1	0,1
Receita Total	-0,1	-0,4	-0,6	-0,5
Despesa Total	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6
Despesa agregada				
PIB (crescimento real)	-0,1	0,2	0,4	0,3
Consumo privado	-0,4	-0,1	0,3	0,3
Consumo público	0,0	0,0	0,0	0,0
FBCF	-0,3	0,3	0,6	0,2
V. exist (contr.)	0,0	0,0	0,0	0,0
Exportações	0,3	0,4	0,4	0,0
Importações	-0,1	0,0	0,1	-0,1
Balança de Pagamentos				
Balança Corrente e de Capital	0,2	0,3	0,4	0,5
Mercado de Trabalho				
População ativa	0,0	0,0	0,1	0,3
Emprego	0,0	0,0	0,3	0,3
Taxa de desemprego	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Rendimento disponível	-0,6	0,0	0,2	0,1

Nota: Os valores apresentados são em percentagem do PIB e representam os desvios face ao Cenário Base.

4. O impacto nos salários e nas pensões da redução da taxa contributiva dos trabalhadores

O valor futuro das pensões é determinado por diversos factores entre os quais sobressai a evolução salarial e a dimensão das carreiras contributivas. A política económica prosseguida nos últimos anos, associada à crise económica, agiu negativamente de forma poderosa sobre estes dois factores. A redução dos vínculos laborais e as quebras salariais dos últimos anos produziram um efeito muito negativo sobre as pensões.

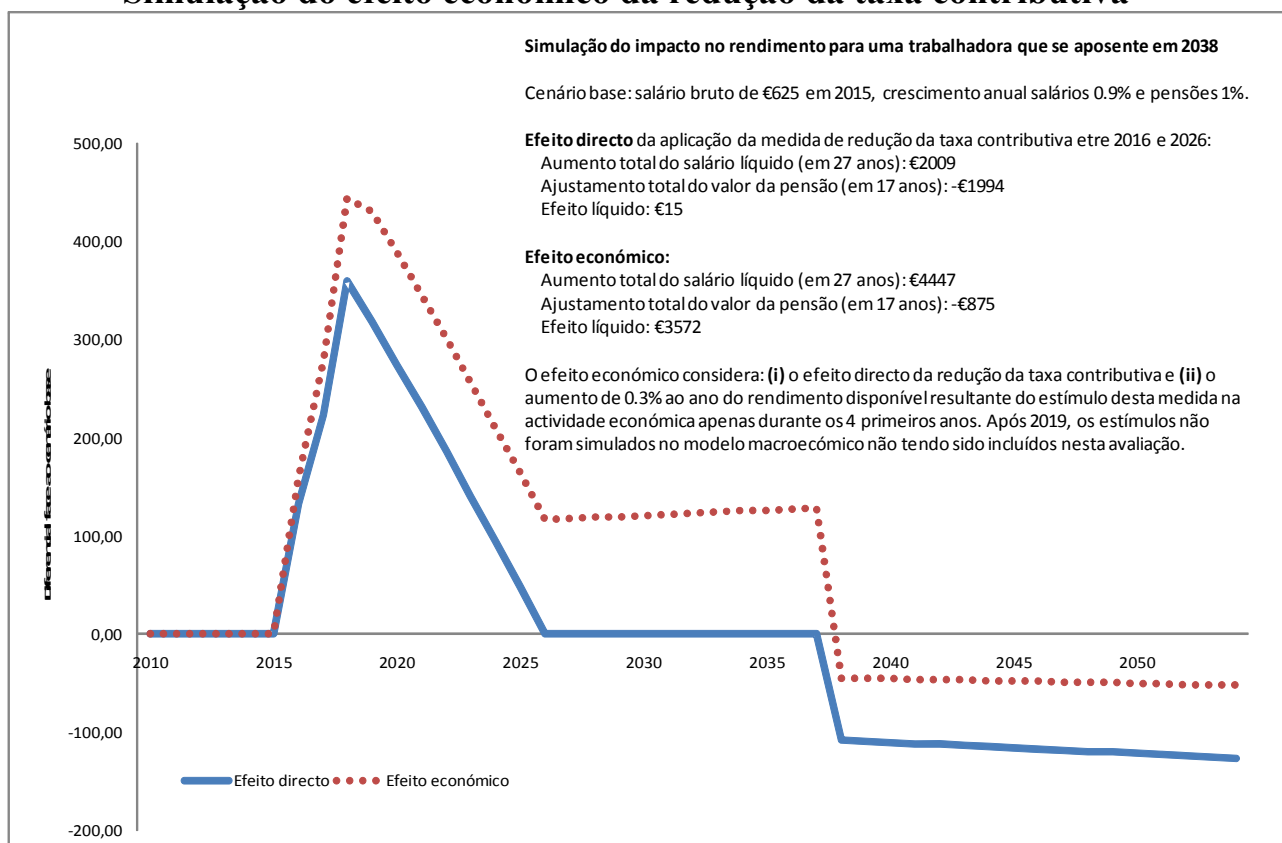
Os estímulos que estas medidas dão à criação de emprego e ao aumento dos salários reflectir-se-ão em aumentos do rendimento disponível e, portanto, em melhores pensões para aqueles que hoje têm um emprego. Para aqueles que hoje no mercado de trabalho não conseguem emprego, o estímulo da actividade económica permitir-lhes-á o acesso a uma pensão mais justa.

Não se trata de qualquer plafonamento mas de uma medida transitória de apoio à recuperação

económica, ao rendimento e ao emprego. Como aliás outras já existiram no passado (isenção e redução de contribuições patronais por três anos para novas contratações, redução contributiva patronal correspondente a trabalhadores recebendo o salário mínimo...). O efeito nas pensões é de uma dimensão claramente inferior ao efeito já produzido na dimensão e densidade das carreiras contributivas nos últimos anos e poderá ser compensado pelos efeitos positivos sobre o crescimento e pela bonificação obtida por um curto prolongamento da carreira.

Todo o exercício, do qual esta medida faz parte, tem como objectivo, também, melhorar a sustentabilidade da segurança social e o valor das pensões, sem recorrer a cortes, a quebras contratuais ou ao plafonamento das prestações e contribuições. Estamos a investir no futuro, não a “dar hoje para tirar amanhã”. Como acontece com todos os investimentos, o exercício de políticas públicas envolve riscos; mas não são seguramente riscos maiores do que aqueles que estão associados ao cenário base do Relatório. Não assumir (estes) riscos também teria custos (e riscos) futuros. Em economia não se trata de trocar o certo pelo incerto, porque temos que nos lembrar que o que era certo antes da crise, os 4 milhões e meio de empregos existentes em Portugal, se tornou incerto pela ausência de medidas apropriadas à criação de novos empregos hoje.

Gráfico 1
Simulação do efeito económico da redução da taxa contributiva



O Gráfico 1 apresenta uma simulação da carreira contributiva e de aposentação de uma trabalhadora com o impacto directo da medida e com o impacto económico das medidas de redução da taxa contributiva, que se traduz num aumento do rendimento disponível de 0.3% ao ano durante a legislatura.

Uma trabalhadora que se aposente em 2038 e tenha beneficiado dos 11 anos de redução da taxa contributiva com um salário em 2015 de €625 por mês vai ter um impacto directo no seu

rendimento disponível de €2009, distribuído ao longo dos 27 anos de carreira contributiva conforme representado pela linha a tracejado no Gráfico. Este valor vai ter um impacto nominal no valor da sua pensão, que irá receber em média durante 17 anos, de cerca de 117 euros. O efeito líquido é assim virtualmente nulo. O mesmo acontece com o efeito sobre o financiamento da Segurança Social.

No entanto, as medidas com impacto sobre a taxa contributiva têm um impacto económico médio nos próximos 4 anos de aumento do rendimento disponível de 0.3 p.p. Este aumento faz com que o perfil de rendimento se altere (linha a cheio no Gráfico 1) face ao que se observa no cenário base. O diferencial de salário face ao cenário base nos 27 anos da simulação passa agora a ser de €4447 e, em virtude desse aumento salarial, o ajustamento global da pensão é agora menor, de €875, ou -€48 por mês. O benefício esperado adicional de rendimentos ao longo do ciclo de vida é de €3572.

Note-se que esta simulação não leva em conta o impacto das medidas após 2019, já que este não foi simulado no modelo macroeconómico. No entanto, o impacto esperado das medidas estende-se ao longo de todo o horizonte de vida desta trabalhadora pelo que o benefício esperado é substancialmente superior ao apresentado.

5. As consequências das reduções salariais e do desemprego nas contribuições e no valor das pensões

O período recente foi caracterizado por um aumento significativo dos cortes salariais e por uma contenção salarial que para aqueles que mudam de emprego se traduziu em reduções salariais substanciais. Mesmo para aqueles que não têm períodos de não-emprego o processo de formação da pensão foi posto em causa por via de menores contribuições decorrentes de menores salários.

Adicionalmente, os períodos de desemprego agravam o processo de formação de pensões de forma ainda mais significativa. O desemprego tem custos individuais significativos, mas tem também custos agregados de forte dimensão, por via do aumento das prestações sociais (de desemprego e de acção social), de redução das contribuições e do aumento das responsabilidades em pensões associadas ao período de subsídio de desemprego, em que o trabalhador acumula direitos de pensionamento, mas o sistema de Segurança Social não tem nenhuma compensação financeira associada.

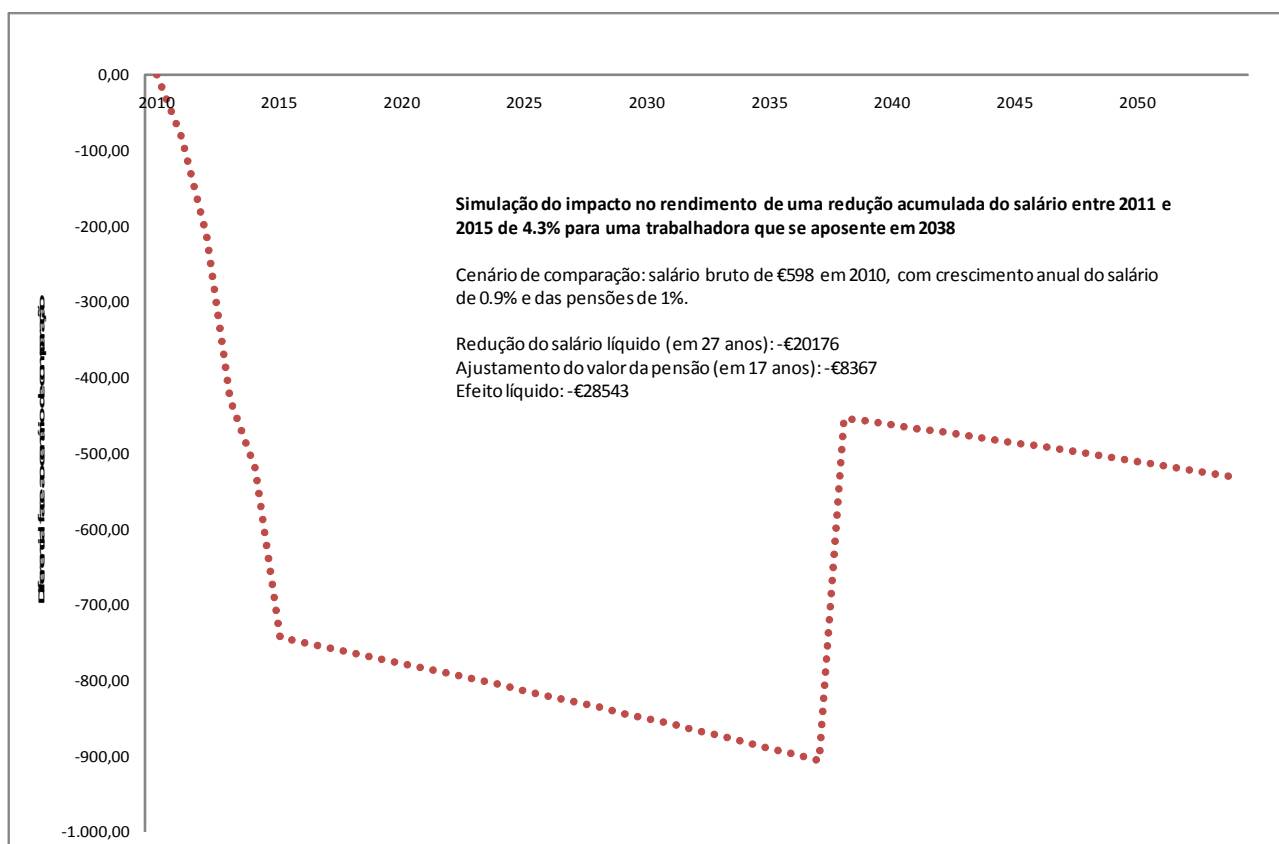
Analisaremos cada uma destas situações. No Gráfico 2 apresentamos o impacto no rendimento de um corte salarial acumulado entre 2011 e 2015 igual a 4.3% do salário. Este corte salarial é permanente no nível, mas o salário do trabalhador retoma o ritmo de crescimento anterior a 2011, ou seja de 0.9% ao ano. Conforme é visível no Gráfico 2, o diferencial de remunerações acumulado até ao momento da aposentação é de €20176, a que se deve adicionar uma redução da pensão que se traduz em menos €8367.

Este exemplo foi construído para assinalar a extraordinária perda de rendimento no trabalho e de pensões que está associado a uma redução salarial, mesmo que de reduzida dimensão face às que se observaram recentemente na economia portuguesa. O risco de termos que manter estas reduções, num cenário de fraco crescimento económico é claramente mais penalizador para as pensões dos trabalhadores portugueses do que aquele que decorre do ajustamento das pensões a realizar no contexto da medida de redução da taxa contributiva a cargo dos trabalhador (linha a

cheio no Gráfico 2).

Gráfico 2

Simulação do efeito da recente redução de salários no valor das pensões



A segunda situação em análise é a de um trabalhador que perde o emprego em 2015 e passa quatro anos sem encontrar um novo emprego (Gráfico 3). Durante esse período recebe subsídio de desemprego e o subsídio subsequente. De acordo com as regras do subsídio de desemprego, continua a acumular direitos de pensionamento ao longo do período sem emprego, com contribuições apenas por parte do Estado. O novo emprego tem um salário igual ao salário mínimo e mantém-se nesta situação até ao fim da vida activa.

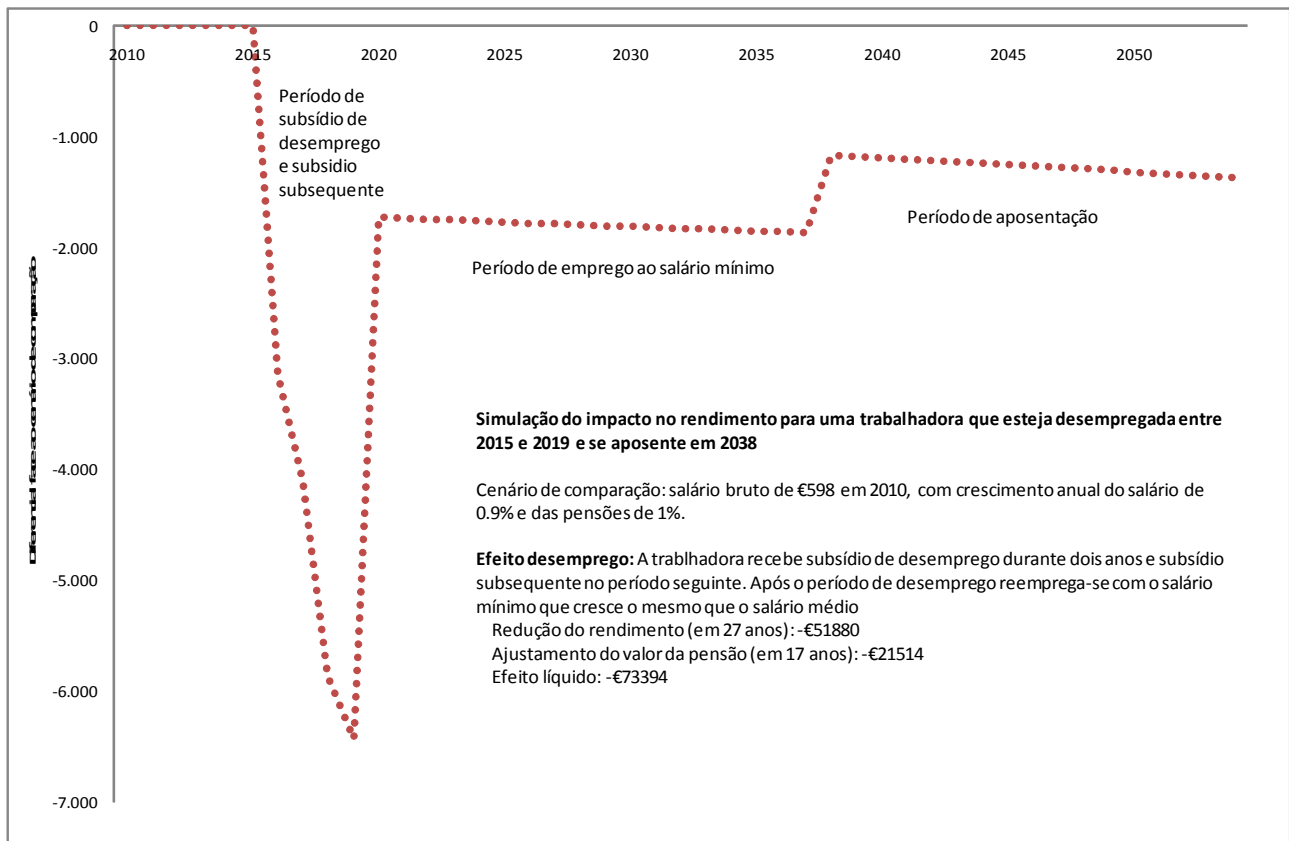
Este trabalhador nunca deixa de estar com protecção social, mas ainda assim o efeito acumulado nos rendimentos enquanto activo é de €51880 e a perda do valor das pensões passa agora para €21514. Para quem não tem emprego, ainda que temporariamente, mesmo a protecção social de que dispõem não evita colossais perdas de rendimento ao longo do ciclo de vida.

Se nos recordarmos que mais de 70% dos trabalhadores desempregados com idades entre os 35 e os 44 anos passam mais de um ano sem emprego e que apenas 28% dos desempregados tem assistência ao rendimento através do subsídio de desemprego, percebemos a urgência que é a reactivação do mercado de trabalho.

Todas as medidas incluídas no Relatório são poucas para procurar uma solução para este problema.

Gráfico 3

Simulação do efeito do desemprego no valor das pensões



6. A consequência de um corte nas pensões de 600 milhões de euros no cenário macroeconómico

Os cortes de pensões a pagamento, os aumentos das taxas contributivas, o agravamento fiscal no tratamento aos rendimentos de pensões e o adiamento da idade da reforma, são todas medidas que contribuem simultaneamente para a sustentabilidade do sistema no curto- e médio-prazo, mas também para a sua erosão no longo prazo.

Os números das contribuições dos trabalhadores independentes são reveladores da delapidação da base contributiva da Segurança Social que ataques sistemáticos às suas regras de funcionamento podem representar. O aumento da carga contributiva e a redução dos benefícios assegurados não podem ser estranhos à redução das contribuições dos trabalhadores independentes nos últimos anos. Em 2007 estas contribuições representavam 635 milhões de euros anuais, e que diminuiu para 366 milhões de euros em 2014. Uma queda de 42.4%. Esta evolução esteve associada à colossal redução do número de trabalhadores independentes com contribuições para a Segurança Social. Nesse período o número médio de contribuintes por mês reduziu-se de 341 mil para 208 mil, menos 39%.

Esta realidade não é tida em conta nas nossas simulações. Ela apenas agrava as consequências económicas e sociais de políticas que põem em causa os contractos assinados com as empresas e famílias portuguesas.

O impacto no saldo orçamental e na economia de uma redução de 600 milhões de euros no valor das pensões proposto pelos partidos da maioria governamental foi simulado no modelo macroeconómico utilizado no Relatório “Uma década para Portugal”.

Os resultados são apresentados na Tabela 2. O corte de 600 milhões em 2016 traduz-se apenas numa redução do défice de 391 milhões de euros em 2016, não passando de 239 milhões de euros em 2019. O corte na despesa corrente é constante ao longo dos 4 anos, mas a receita corrente começa por cair 227 milhões de euros, valor que aumenta para 404 milhões de euros no final da legislatura.

Esta deterioração do impacto orçamental deve-se ao efeito recessivo da medida, que resulta numa queda do PIB de -0.4% em termos acumulados ao longo dos quatro anos de simulação. Ou seja, 574 milhões abaixo do que seria o PIB português na ausência desta medida.

As despesas em subsídios de desemprego aumentam 45 milhões de euros em 2018 e 2019, em virtude da destruição de 15 mil postos de trabalho. A que por sua vez está associada uma redução do rendimento disponível das famílias, em consequência do corte nas pensões, que atinge os €3175 milhões em 4 anos, um sinal óbvio do carácter destrutivo deste tipo de políticas.

Tabela 2
Corte nas pensões de 600 milhões de euros

		Impacto			
		2016	2017	2018	2019
Administrações públicas					
Saldo orçamental	10⁶ €	391	267	231	239
Receita Total	10⁶ €	-229	-360	-398	-409
Despesa Total	10⁶ €	-620	-627	-628	-648
Despesa Corrente	10 ⁶ €	-613	-615	-615	-633
Prestações sociais	10 ⁶ €	-595	-583	-577	-591
Despesa agregada					
PIB (p. 2010)	10⁶ €	-282	-489	-548	-574
Consumo privado	10 ⁶ €	-363	-630	-724	-755
Consumo público	10 ⁶ €	0	0	0	0
FBCF	10 ⁶ €	-63	-111	-129	-140
V. exist (contr.)	10 ⁶ €	0	0	0	0
Exportações	10 ⁶ €	-9	-1	-2	-9
Importações	10 ⁶ €	-154	-253	-307	-330
Mercado de Trabalho					
População ativa	10 ³ ind.	0	0	0	0
Emprego	10 ³ ind.	-4	-11	-14	-15
Taxa de desemprego	10³ ind.	4	11	14	15
Rendimento disponível					
Rendimento disponível	10⁶ €	-693	-811	-831	-841
Remunerações	10 ⁶ €	-91	-202	-218	-206
Prestações sociais	10 ⁶ €	-595	-583	-577	-590
Transferências	10 ⁶ €	-32	-37	-38	-39
Outros rendimentos	10 ⁶ €	-81	-146	-165	-170

Nota: Os valores apresentados representam os desvios face ao Cenário Base.

7. As estimativas alternativas que têm sido apresentadas

Não nos podemos deixar de congratular pelo facto de o Relatório “Uma década para Portugal”

ter despertado um substancial interesse nos cidadãos. Analistas, políticos e economistas têm avançado com estimativas do impacto das medidas inseridas no Relatório, nomeadamente das que têm incidência directa sobre as receitas e despesas da Segurança Social.

Sempre estivemos disponíveis para todos os esclarecimentos que nos foram solicitados. Na impossibilidade prática de responder a todas estas avaliações neste espaço, consideramos que a análise realizada nas secções anteriores esclarece o essencial do funcionamento do nosso modelo económico. No entanto, há algumas considerações adicionais que devemos fazer no sentido de tornar mais completa a compreensão dos nossos resultados.

Algumas análises realizadas consideram que as nossas medidas colocam em causa a sustentabilidade financeira e económica das contas públicas e/ou da Segurança Social. Infelizmente, estas análises fazem-no sem considerar a globalidade das nossas propostas. Desde a apresentação do Relatório que sustentamos que as medidas devem ser avaliadas em conjunto. Não apenas porque elas se dirigem a realidades distintas da nossa economia e nesse sentido se complementam, como o seu impacto nos equilíbrios económicos essenciais é muito diverso. A exclusão de algumas medidas pode colocar em causa esses equilíbrios.

Noutros casos, os números alternativos que têm sido apresentados, em blogs ou mesmo em intervenções mais oficiais, não consideram o impacto da diversificação do financiamento da Segurança Social, nem o impacto do estímulo económico que estas medidas geram nas empresas e famílias portuguesas e através dele das novas fontes de receita do Estado e da redução de despesa social. Em suma, não qualificam como análises económicas.

Mas mesmo na simples medição do “custo directo” das medidas há incorrecções. A modulação das medidas foi feita com extremo rigor, partindo sempre que possível dos dados microeconómicos disponíveis para a economia portuguesa, em particular, os referentes às medidas de redução da taxa contributiva. Infelizmente, tal rigor não foi usado na generalidade dos cálculos alternativos. Por exemplo, ignoraram que as reduções são aplicáveis a apenas um subconjunto das remunerações sujeitas a contribuições. É assim quer para a redução da taxa contributiva a cargo dos empregadores, quer para os trabalhadores. Um exemplo relevante, mas não único, deste subconjunto é a incidência apenas nos salários base (em média, o salário total é superior em cerca de um terço).

Uma outra dimensão em que os números pecam é na clarificação do horizonte temporal em que é feita a avaliação das medidas. Conforme mostramos na secção 2.4, o impacto da redução temporária da taxa contributiva a cargo dos trabalhadores tem um impacto dilatado no tempo, com o objectivo de alisar o rendimento disponível das famílias num horizonte alargado. Qualquer avaliação que não leve em conta esse facto é limitada e errónea. Deve, portanto, ser evitada.

Finalmente, é importante referir que os exercícios alternativos apresentados não se sustentam em modelos económicos. Muitas das abordagens que têm sido dadas a conhecer tentam suprir esta limitação com cálculos auxiliares, que aproximam o comportamento dos mecanismos de transmissão económica relevantes. No entanto, é sem surpresa que se pode concluir que o resultado final é sempre incompleto. Estes cálculos não estão incluídos num modelo económico. As maiores limitações fazem-se sentir porque tratam o Orçamento da Administração Pública de forma parcelar e não integrada, como deve ser em Contas Nacionais ou porque omitem alguns dos canais de transmissão das políticas. A economia está ausente da maioria destas análises. Os exercícios meramente contabilísticos são importantes para identificação das necessidades de financiamento dos sistemas, mas redutores porque não acreditam na capacidade dos agentes de decidir a melhor forma de aplicar os seus próprios fundos.

Em conclusão, podemos dizer que não existe um défice no financiamento da Segurança Social de 12 mil milhões de euros, como referido em vários documentos, por exemplo na intervenção da Sra. Ministra das Finanças na Assembleia da República. A origem deste erro pode ser , ou está alguma má-fé face ao Relatório ou mesmo um erro de análise económica muito básico. Nas secções anteriores explicitámos a dimensão das perdas de receita directas da Segurança Social. No ano de maior efeito da política, essa perda não ultrapassa os 1,7 mil milhões de euros (em 2018, ano de redução máxima das taxas contributivas), sendo quase totalmente compensada pelas medidas adoptadas apenas na área da Segurança Social. Nalguns anos da legislatura estas medidas de compensação, associadas ao seu impacto económico, chegam inclusive a tornar o impacto sobre o saldo orçamental global positivo.

8. Conclusões

Assumimos desde o início o desejo de contribuir para um debate aberto e esclarecido das alternativas que o país tem para crescer. A listagem de princípios gerais e de garantias não faz o país crescer. Como já dissemos e assumimos de novo, a tarefa de recolocar o país numa trajectória de crescimento é exigente e requer uma forte alteração de políticas. Continuamos comprometidos com a sua discussão pública. Este é mais um contributo nesse sentido.

Esta nota apresenta a avaliação económica das medidas propostas que contribuem de forma directa para a sustentabilidade da Segurança Social. Esta análise complementa, não substitui, os documentos apresentados anteriormente, onde se detalham estas medidas no contexto da Agenda para a Década e do Programa Eleitoral do Partido Socialista.

Tabela A1

Sustentabilidade da Segurança Social

		Cenário com medidas					Cenário central inicial					Impacto			
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Administrações públicas															
Saldo orçamental	10 ⁶ €	-5.796	-5.093	-4.464	-4.324	-3.843	-5.796	-5.251	-4.353	-4.165	-4.016	158	-110	-159	174
Saldo primário	10 ⁶ €	2.954	3.776	4.273	4.686	5.036	2.954	3.621	4.388	4.844	4.861	155	-114	-158	175
Saldo corrente primário	10 ⁶ €	5.631	7.247	7.810	8.325	8.817	5.631	7.098	7.933	8.487	8.644	148	-123	-163	173
Receita Total	10⁶ €	78.534	81.313	83.180	85.030	87.466	78.534	81.682	84.160	86.354	88.600	-368	-980	-1.324	-1.134
Receita Corrente	10 ⁶ €	77.352	79.625	81.462	83.245	85.611	77.352	79.990	82.437	84.566	86.744	-365	-976	-1.322	-1.134
Carga Fiscal	10 ⁶ €	65.774	67.683	69.024	70.617	72.530	65.774	68.010	69.948	71.905	73.641	-328	-924	-1.287	-1.110
Imp. rend. e pat. - famílias	10 ⁶ €	13.991	14.514	15.030	15.626	16.029	13.991	14.443	14.959	15.526	15.917	72	70	100	113
Imp. rend. e pat. - empresas	10 ⁶ €	5.275	5.434	5.919	6.085	6.351	5.275	5.316	5.644	5.644	5.774	117	275	440	577
Impostos - produção e importaç	10 ⁶ €	25.893	26.821	27.576	28.490	29.441	25.893	26.920	27.715	28.590	29.518	-100	-139	-100	-77
Contribuições sociais	10 ⁶ €	20.616	20.914	20.499	20.417	20.710	20.616	21.331	21.630	22.145	22.432	-417	-1.131	-1.728	-1.723
Receita de Capital	10 ⁶ €	1.181	1.688	1.718	1.785	1.855	1.181	1.691	1.722	1.787	1.856	-3	-4	-2	0
Despesa Total	10⁶ €	84.329	86.406	87.644	89.354	91.309	84.329	86.933	88.513	90.518	92.616	-526	-869	-1.165	-1.308
Despesa Corrente	10 ⁶ €	80.471	81.248	82.389	83.929	85.671	80.471	81.764	83.245	85.087	86.977	-516	-856	-1.158	-1.306
Prestações sociais	10 ⁶ €	35.412	35.365	36.102	36.608	37.694	35.412	35.795	36.770	37.483	38.661	-430	-668	-875	-968
Despesa com pessoal	10 ⁶ €	19.816	19.960	20.145	20.466	20.781	19.816	20.027	20.302	20.716	21.072	-67	-157	-250	-291
Juros	10 ⁶ €	8.750	8.869	8.737	9.009	8.878	8.750	8.872	8.741	9.008	8.877	-3	-4	1	1
Consumo Intermédio	10 ⁶ €	10.087	10.502	10.666	10.860	11.059	10.087	10.502	10.673	10.882	11.100	0	-7	-22	-41
Despesa de Capital	10 ⁶ €	3.858	5.159	5.255	5.424	5.637	3.858	5.169	5.268	5.431	5.639	-10	-13	-7	-2
Formação bruta de capital fixo	10 ⁶ €	3.397	4.685	4.763	4.914	5.107	3.397	4.694	4.775	4.919	5.108	-9	-12	-6	-1
Dívida Pública	10⁶ €	232.991	238.084	242.547	246.871	250.713	232.991	238.242	242.595	246.760	250.776	-158	-48	111	-62
Despesa agregada															
PIB (p. 2010)	10⁶ €	172.215	175.005	178.277	181.975	185.525	172.215	175.222	178.202	181.200	184.255	-218	75	775	1.270
Consumo privado	10 ⁶ €	112.661	113.896	115.301	117.054	118.791	112.661	114.318	115.810	117.232	118.657	-423	-509	-179	134
Consumo público	10 ⁶ €	32.521	32.587	32.685	32.862	33.023	32.521	32.587	32.685	32.862	33.023	0	0	0	0
FBCF	10 ⁶ €	27.238	28.049	29.211	30.524	31.815	27.238	28.124	29.217	30.363	31.577	-75	-6	160	238
V. exist. (contr.)	10 ⁶ €	1.188	1.188	1.188	1.188	1.188	1.188	1.188	1.188	1.188	1.188	0	0	0	0
Exportações	10 ⁶ €	71.910	76.022	80.376	84.755	89.041	71.910	75.794	79.823	83.888	88.114	228	552	867	927
Importações	10 ⁶ €	73.303	76.737	80.485	84.407	88.332	73.303	76.789	80.522	84.333	88.304	-52	-37	74	29
PIB (valor nominal)	10⁶ €	178.980	184.174	190.939	198.354	206.142	178.980	184.637	191.529	198.712	206.322	-464	-590	-358	-180
Consumo privado	10 ⁶ €	115.823	118.384	121.718	125.752	129.950	115.823	118.824	122.331	126.193	130.290	-440	-613	-441	-340
Consumo público	10 ⁶ €	31.830	32.435	32.808	33.356	33.903	31.830	32.506	32.981	33.644	34.256	-70	-173	-288	-353
FBCF	10 ⁶ €	27.035	27.602	28.448	29.399	30.549	27.035	27.825	28.829	29.820	30.932	-223	-381	-421	-383
Exportações	10 ⁶ €	69.601	74.001	79.094	83.881	88.523	69.601	73.779	78.550	83.023	87.602	222	544	858	921
Importações	10 ⁶ €	66.556	69.496	72.375	75.282	78.030	66.556	69.543	72.409	75.216	78.004	-47	-33	66	25
Balança de Pagamentos															
Balança Corrente e de Capital	10⁶ €	6.586	8.605	11.566	14.224	17.033	6.586	8.333	10.964	13.364	16.030	271	602	860	1.003
Balança Corrente	10 ⁶ €	3.945	5.887	8.749	11.297	13.991	3.945	5.609	8.138	10.432	12.985	278	611	866	1.006
Balança de bens e serviços	10 ⁶ €	4.495	6.039	8.346	10.317	12.298	4.495	5.766	7.761	9.512	11.388	273	585	805	910
Exportações	10 ⁶ €	70.652	75.118	80.288	85.148	89.860	70.652	74.893	79.736	84.277	88.925	225	552	871	935
Importações	10 ⁶ €	66.157	69.079	71.942	74.831	77.562	66.157	69.126	71.975	74.765	77.537	-47	-33	66	25
Mercado de Trabalho															
População ativa	10 ³ ind.	5.261	5.250	5.232	5.223	5.222	5.261	5.250	5.232	5.216	5.200	0	0	7	21
Emprego	10 ³ ind.	4.545	4.579	4.606	4.639	4.672	4.545	4.579	4.604	4.623	4.641	1	2	15	31
Taxa de desemprego	10 ³ ind.	716	671	625	585	550	716	672	627	593	560	-1	-2	-8	-10
Remuneração por trabalhador	€/mês	1.375	1.374	1.374	1.375	1.387	1.375	1.386	1.397	1.409	1.423	-11	-23	-34	-37
Público	€/mês	2175,4	2199,9	2220,4	2255,8	2290,4	2175,4	2207,3	2237,7	2283,3	2322,6	-7	-17	-28	-32
Privado	€/mês	1226,5	1223,0	1220,1	1215,7	1224,5	1226,5	1235,0	1244,2	1249,9	1260,9	-12	-24	-34	-36
Rendimento disponível															
Rendimento disponível	10⁶ €	128.153	130.022	133.164	136.944	140.477	128.153	130.828	134.010	137.559	141.023	-806	-846	-616	-546
Remunerações	10 ⁶ €	79.878	80.420	80.876	81.472	82.744	79.878	81.066	82.201	83.196	84.378	-646	-1.325	-1.724	-1.634
Prestações sociais	10 ⁶ €	35.563	35.514	36.257	36.768	37.860	35.563	35.946	36.928	37.647	38.832	-432	-671	-879	-972
Transferências	10 ⁶ €	5.874	5.960	6.104	6.277	6.439	5.874	5.997	6.142	6.305	6.464	-37	-39	-28	-25
Outros rendimentos	10 ⁶ €	45.602	47.781	49.587	52.582	54.351	45.602	47.912	49.713	52.585	54.265	-130	-127	-3	85